

VIII Tavolo nazionale sui contratti di fiume

Contratti di fiume il cambiamento è in atto

Il ruolo dei contratti di fiume nei processi di governance per la riduzione dei rischi ambientali

Ing. Mauro Bencivenga – Direttore del Dipartimento per la tutela delle acque interne e marine - ISPRA

Firenze, 9 dicembre 2013 - Auditorium di S. Apollonia

Il rischio alluvioni in Italia

La cronaca di questi ultimi giorni di eventi alluvionali che colpiscono il territorio italiano con frequenza e intensità crescenti ripropone in tutta la sua drammatica urgenza la questione della grande fragilità del territorio italiano ai fenomeni di dissesto idrogeologico.

Nel XX secolo in Italia

- 12.600 tra morti feriti e dispersi (fonte CNR IRPI Progetto AVI)
- 700.000 sfollati e senzatetto (fonte CNR IRPI Progetto AVI)
- costo danni per eventi alluvionali e franosi dal 1951-2009: 52 miliardi di euro (fonte ISPRA , annuario dei dati ambientali)

Con una densità abitativa media di 200 abitanti per chilometro quadrato l'Italia è oggi uno dei Paesi più densamente popolati d'Europa viene da se che vaste porzioni del territorio nazionale sono soggette a rischio alluvioni o frane.

L'importanza dei numeri summenzionati impone un deciso cambio di rotta da parte di tutti gli attori che agiscono su una determinata area (dalle istituzioni deputate al governo fino agli attori che su di esso vivono) al fine di evitare, o quantomeno limitare, gli effetti indotti da un uso del suolo indifferente alle dinamiche evolutive naturali del territorio, che il più delle volte viene caricato e ridotto alla stregua di una mera funzione produttiva.

Occorre considerare, oltretutto, che il territorio italiano presenta un'elevata pericolosità intrinseca connessa sia all'assetto geologico dei suoli e alla sua morfologia prevalentemente montuosa e collinare, sia al regime spesso torrentizio di molti corsi d'acqua

L'elevata pericolosità intrinseca del territorio italiano, unita all'attuale insostenibile livello di antropizzazione dei bacini fluviali, mettono in evidenza come il rischio alluvioni e più in generale il rischio idrogeologico, sia oramai diventato un fattore strutturale con cui chi pianifica le politiche del territorio, da una parte, e gli stessi attori territoriali dall'altra, devono fare i conti e purtroppo convivere.

Mentre per gli eventi di maggiore intensità la forzante idrologica gioca un ruolo preponderante, per gli altri eventi il condizionamento maggiore deriva dalle azioni umane legate all'eccessivo e incontrollato sfruttamento del territorio, che ha il duplice effetto di incrementare la possibilità di accadimento degli eventi e di accrescere il numero delle persone e dei beni soggetti a rischio.

La capacità di coinvolgimento degli attori che vivono il territorio fluviale sia nei processi decisionali delle politiche di prevenzione e riduzione del rischio, sia nei processi di gestione delle emergenze, può rappresentare un importante fattore strategico per il successo delle stesse politiche.

È un fatto accertato infatti che i meccanismi di eterodirezione e delega dei processi di formazione delle politiche del territorio, impedendo l'assunzione di un senso di responsabilità collettiva da parte degli attori che vi risiedono e/o operano, rispetto a scelte strategiche assunte altrove, determinano, spesso, il fallimento delle politiche stesse.

Il coinvolgimento attivo di tutti soggetti socio-economici e politici, oltre ad essere determinante per il successo delle politiche di riduzione del rischio, può esserlo ancora di più ai fini dell'attivazione di procedure di prevenzione e/o gestione delle procedure di emergenza. Accrescere la consapevolezza sui rischi, può diventare infatti uno strumento importante sia ai fini della prevenzione che in termini di sorveglianza del territorio

Direttiva quadro acque 2000/60/CE e Direttiva alluvioni (2007/60/CE)

Sia la Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) sia Direttiva Acque (2000/60/CE) riconoscono una grande importanza alla comunicazione e alla partecipazione del pubblico ai processi di formazione dei rispettivi Piani di gestione distrettuali.

Inoltre, il legislatore comunitario, al fine di favorire una piena integrazione e interdipendenza delle politiche di gestione dei distretti idrografici, richiede che a livello di distretto vi sia un pieno coordinamento delle politiche e delle azioni promosse nell'ambito dell'attuazione delle direttive.

Il coordinamento delle politiche di coinvolgimento attivo degli attori interessati rappresenta uno degli strumenti previsti, ciò anche al fine di evitare che gli obiettivi di tutela degli ecosistemi e mitigazione del rischio da alluvioni, che si traduce solitamente nella difesa idraulica, vadano in conflitto reciproco.

C'è da dire infatti che tanto più alto è il livello di antropizzazione, tanto maggiore, spesso, è il ricorso a misure strutturali di difesa idraulica, quali, ad esempio, argini, briglie, serbatoi di laminazione. Tali opere incidono, anche pesantemente, sulla dinamica dei processi geomorfologici ed idrologici, interrompendo, riducendo o differendo i flussi di sedimenti ed acqua, con conseguente impatto sugli ecosistemi

Implicazioni

- **Necessità di coordinamento delle politiche**
- **Necessità di dare attuazione alle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE con una visione sistemica che coinvolga tutti i livelli di governo del territorio e tutti gli stakeholders**
- **Necessità di mettere a punto sistemi di valutazione, monitoraggio ed analisi degli aspetti idromorfologici, comuni alle suddette direttive, che siano coerenti e funzionali ai diversi obiettivi**



IDRAIM - sistema di valutazione idromorfologica, analisi e monitoraggio dei corsi d'acqua

ISPRA ha messo a punto il sistema di valutazione idromorfologica, analisi e monitoraggio dei corsi d'acqua, (realizzato, in collaborazione con l'Univ. di Firenze) avente l'obiettivo di sviluppare una metodica complessiva di analisi e di supporto alla gestione dei processi geomorfologici nei corsi d'acqua, tenendo conto in maniera integrata di obiettivi di qualità e di sicurezza, ai sensi delle direttive 2000/60/EC e 2007/60/EC.

Il metodo intende costituire una procedura sistematica e strutturata di come affrontare i vari aspetti geomorfologici, ad integrazione di altre componenti (ad es. aspetti idraulici, ecologici, ecc.), per poter giungere a fornire il supporto scientifico e conoscitivo per una gestione integrata dei corsi d'acqua.

Direttiva quadro acque 2000/60/CE e Direttiva alluvioni (2007/60/CE)

La necessità di coordinare le politiche di tutela “delle acque” con le politiche di tutela “dalle acque”, si unisce all’esigenza di armonizzare gli obiettivi e le misure atte a raggiungerli, in un contesto territoriale, il bacino idrografico, in cui le poste in gioco sono decisamente alte e gli interessi degli attori coinvolti (sociali, economici e istituzionali) sono spesso conflittuali e divergenti.

Tra gli strumenti di coordinamento delle politiche delle acque a livello di distretto idrografico, sollecitati sia dalla Direttiva Acque che dalla Direttiva Alluvioni troviamo la partecipazione attiva degli attori all’elaborazione dei rispettivi Piani di gestione distrettuali.

In tale ottica i **contratti di fiume** e gli altri strumenti di governo del territorio organizzati su base pattizia (contratti di lago, contratti di falda, contratti di foce, ecc.), si potrebbero configurare come **importanti snodi strategici posti tra i livelli sub-distrettuale e distrettuale per favorire la partecipazione e la condivisione effettive delle varie componenti socio-economiche e politiche e tecniche di un territorio alla formazione delle principali opzioni strategiche.**



L'azione di sensibilizzazione portata avanti già da alcuni anni dal Tavolo Nazionale sui Contratti di Fiume, di cui ISPRA segue con attenzione le attività, è estremamente importante in quanto funzionale anche al raggiungimento degli obiettivi delle direttive quadro sulle acque e di difesa dalle alluvioni.

ISPRA e o contratti di fiume

Una testimonianza dell'interesse di ISPRA verso i contratti di fiume è la trattazione di questi ultimi nella pubblicistica dell'Istituto. In particolare i contratti di fiume sono stati oggetto di contributi ad hoc sia nell'annuario dei dati ambientali (attraverso un box che riporta la situazione dei contratti di fiume attivati a livello nazionale), sia nel Focus sulle aree urbane che nel manuale per la gestione delle aree umide.

Per il futuro ritengo che ISPRA (nella fattispecie il Dipartimento tutela della acque interne e marine) insieme al Ministero dell'Ambiente, e in collaborazione con il Tavolo Nazionale sui Contratti di Fiume, potrà senz'altro fornire un contributo positivo sull'argomento, ad esempio per quanto concerne la ricognizione dei processi avviati a livello nazionale; nella valutazione della qualità dei processi medesimi; attraverso la partecipare a tavoli istituzionali volti a dare un riconoscimento formale dei CDF e a definirne i requisiti minimi di qualità del processo, nel rispetto della forma volontaria dei contratti.

Conclusioni

La pianificazione della difesa dei territori fluviali dalle inondazioni, data la complessità degli interessi che vi si stratificano, richiede un approccio complesso che chiami in causa, attraverso la partecipazione alla costruzione e gestione delle politiche, tutti gli attori di un bacino idrografico.

Ciò si rende necessario al fine di evitare quello che spesso è avvenuto in passato, grazie a politiche di gestione del territorio calate dall'altro sotto forma di vincoli che col senno di poi si sono rivelati il più delle volte inefficaci rispetto agli obiettivi preposti.

L'ammodernamento dell'approccio alla pianificazione e al controllo dell'assetto idrogeologico del nostro territorio, oltre ad essere un'esigenza nazionale, è un requisito comunitario che ci impegna fin da oggi ad assumere scelte strategiche vincolanti che devono essere assunte con la più estesa partecipazione e consapevolezza dei soggetti coinvolti

Oggi più che mai è necessario ridefinire ed aggiornare il quadro dei "vincoli" e delle "regole", anche alla luce dei cambiamenti climatici in atto, per una efficace gestione del rischio alluvioni, attivando strumenti di partecipazione e condivisione delle scelte (come ad esempio i contratti di fiume) per garantire il rispetto di tali determinazioni, e valorizzando la capacità di intervento dei soggetti preposti al presidio del territorio.

Grazie per l'attenzione!



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

mauro.bencivenga@isprambiente.it